Haalbaarheid van het budgettair kader van het Openbaar Ministerie voor de periode 2015-2018/2020
Validatie van De Galan-II

André de Jong

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

12 november 2015

Vooraf

Bij de uitvoering van deze validatie heb ik alle medewerking gekregen, die ik nodig had. Ik wil de gesprekspartners bij V&J en het OM daarvoor hartelijk bedanken, met name Ronald Baarends, Ralph van den Broek, Rob Janssen en Jan van Dorp. Verder wil ik graag Michel de Kok en Hendrik van Moorsel van De Galan bedanken voor de uitvoerige toelichting, die zij hebben gegeven op hun rapporten over het OM.
Voorts wil ik verklaren dat niemand heeft geprobeerd mij op een oneigenlijke manier te beïnvloeden in mijn oordeelsvorming. Wat betreft de betrouwbaarheid van de cijfers waarop deze validatie is gebaseerd, ga ik uit van de cijfers zoals die op mijn verzoek aan mij zijn aangereikt door V&J en door het OM. In het korte tijdsbestek waarbinnen deze validatie is uitgevoerd, was het niet mogelijk de cijfers zelf ook te controleren. Om eventuele misverstanden over de tekst te voorkomen en –ondanks alle hulp- resterende feitelijke onjuistheden te corrigeren, heeft op 21 oktober een hoor en wederhoor gesprek plaats gevonden. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de cijferreeksen in de tabel bij punt 13, pagina 6; over deze reeksen bestaat consensus tussen het OM en DG Control van DGRR. De aanpassingen leiden ook tot aanpassingen in het beeld waar het OM nu staat. Deze zijn verwerkt in punt 21.
Op verzoek van de SG is ook gekeken naar de gevolgen van het rapport van de Commissie Hoekstra voor het OM. Ondertussen is er overeenstemming bereikt tussen V&J en het OM over de extra uitgaven die uitvoering van Hoekstra met zich mee zal brengen, te weten € 6,8 miljoen in 2016 (t.b.v. uitbreiding personele capaciteit en eenmalige investeringen), aflopend naar € 5,0 mln structureel. Deze middelen worden vanaf 2016 toegevoegd aan de begroting van het OM. Opvolging van de aanbevelingen van Hoekstra vraagt echter ook aanpassingen in ICT-voorzieningen. Die middelen zijn nog niet geraamd[1] en evenmin toegekend. In deze validatie zijn die bedragen een PM-post, die we in het achterhoofd moeten houden bij het lezen van de conclusies.

[1] Er is ook nog geen plan.

Inleiding

1. Het verzoek van de SG van V&J is om een validatie op hoofdlijnen uit te voeren op het rapport van De Galan over de haalbaarheid van het budgettair kader van het Openbaar Ministerie voor de periode 2015-2018/2020. Dit rapport betreft een actualisatie van dezelfde onderzoeksvraag aan De Galan in 2013.
2. Om de De Galan-II goed te beoordelen is het noodzakelijk ook kennis te nemen van De Galan-I uit 2013. De belangrijkste conclusie van De Galan-I is dat de totale ombuiging van € 134 miljoen *in 2020* realiseerbaar is zonder risico's voor het primaire proces. Daarmee wordt bedoeld dat het OM in dat jaar deze taakstelling onder een aantal randvoorwaarden via efficiencyverbetering kan realiseren. Die condities zijn onder meer het succesvol implementeren van innovaties binnen het OM, het verder stroomlijnen van processen binnen het OM en succesvolle ketendigitalisering en –informatisering richting de ketenpartners Nationale Politie en de rechterlijke macht.
3. Tevens wordt geconcludeerd dat de additionele taakstelling voor het OM in het kader van Rutte-II niet haalbaar is *in 2018* zonder risico's voor het primaire proces.
4. Impliciet valt daaruit af te leiden dat een taakstelling van € 83 miljoen wel haalbaar wordt geacht in 2018. Op pagina 6 van het rapport De Galan I wordt toegelicht dat dit bedrag is opgebouwd uit een besparingspotentieel van € 31 miljoen bij huisvesting en werkplekken en van € 52-56 miljoen bij overige PIOFAH, waarvan p-kosten € 33 miljoen en € 23 miljoen aan materiële uitgaven. Van deze bedragen was in 2013 circa € 60 miljoen toegedeeld, maar nog niet volledig in beeld en concreet.
5. Op basis van de toelichting in de managementsamenvatting is de conclusie onder punt 2 niet cijfermatig onderbouwd: het is een stelling zonder som. Bij De Galan is de onderbouwing van deze stelling opgevraagd. De cijfermatige onderbouwing is gebaseerd op de gedachte dat Rutte-II niet via natuurlijk verloop kan worden ingevuld, maar door gedwongen ontslagen tot uitverdieneffecten leidt. Daarnaast is deze conclusie vooral gebaseerd op 'de werkbezoeken en vele gesprekken (waar we hebben) doorgevraagd op de gevolgen van een verdere personeelsreductie op de parketten'.[2]
6. Uit de doorrekening in bijlage 2 van het rapport van De Galan I blijkt dat door gerichte vervanging van het personeelsverloop (dat wil zeggen dat gedurende een aantal jaren 2 van de 3 door verloop ontstane vacatures worden vervangen) een besparing mogelijk is van € 39 miljoen in 2018 en van € 51 miljoen in 2020. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat in 2020 zonder gedwongen ontslagen € 134 miljoen kan worden bezuinigd, zelfs als er naast de € 83 miljoen geen andere ombuigingsopties voor Rutte-II beschikbaar zouden zijn.
7. Het rapport van De Galan I formuleerde ook een aantal condities waaraan voldaan moest zijn om de taakstelling te realiseren. Vier randvoorwaarden worden genoemd: succesvolle ketendigitalisering en –informatisering, management van de politiek-bestuurlijke lobby en het verder stroomlijnen van processen en doorvoeren van innovaties bij het OM.
8. Het rapport heeft het OM ertoe gebracht om met de Rutte-II taakstelling aan de slag te gaan. De minister heeft bij monde van DGRR van zijn kant toegezegd dat hij zou bijspringen als er ondanks de inspanningen van het OM en van V&J besparingsverliezen zouden ontstaan; in de wandeling aangeduid als 'de uitgestoken hand'. In de brief van de DGRR aan het College van PG's is dit als volgt geformuleerd: 'van belang is dat wij beiden de maximale inzet plegen om aan deze condities te voldoen. (....) Mocht blijken dat, ondanks adequate inzet van alle betrokkenen, zich besparingsverliezen in deze jaren voordoen, dan zullen wij- zoals ik ook heb besproken met de minister van V&- in gezamenlijkheid jaarlijks een incidentele oplossing (mijn invoeging: in de brief is op dit cruciale punt een woord weggevallen) vinden'.

[2] Zie tabel 1 in bijlage 1 bij dit memo.

9. In De Galan-II is de opdracht van het OM aan De Galan om hun eerste rapport te actualiseren. Daarbij moet inzicht worden gegeven in veranderingen ten opzichte van de uitgangssituatie, de feitelijke voortgang op de invulling van de randvoorwaarden en succesfactoren en een samenvattend overzicht waar het OM nu staat.
10. De Galan II concludeert in de actualisatie dat in de kern de conclusies vergelijkbaar zijn met die van het rapport van De Galan-I uit 2013: de oplopende taakstelling is haalbaar afgezien van het tijdpad en alleen indien aan alle randvoorwaarden is voldaan:
    a. Op het huidige tijdpad (realisatie Rutte-II in 2018) bestaan er risico's voor het primair proces.
    b. Randvoorwaarden en succesfactoren renderen nu nog onvoldoende.
    c. De Rutte-II taakstelling kan slechts voor 50% verantwoord worden gerealiseerd in 2018, mits aan de bijbehorende condities voor realisatie wordt voldaan.
    d. Temporisering leidt tot een besparingsverlies van cumulatief € 50 miljoen in de jaren 2016-2018.[3]

[3] Zie laatste tabel in bijlage 1 voor een onderbouwing.

Aanpak validatie van De Galan-II

11. Om het rapport van De Galan-II te valideren is de volgende aanpak gevolgd.
    a. Allereerst is een update gemaakt van de lopende taakstellingen bij het OM: hoeveel is eind 2015 daarvan structureel gerealiseerd?
    b. De volgende stap is na te gaan wat de (extra) ombuigingsopgave voor het OM in de komende jaren is.
    c. Daarna zijn de meest recente inzichten verwerkt van de oploop van ombuigingsmaatregelen die de afgelopen jaren door het OM in gang zijn gezet. Dit betreft besparingen op onder andere huisvesting, de p-transitie (taakspecialisatie: assistent- en adjunct-officieren) en de implementatie van OM2020 ('eigen basis op orde').
    d. Op basis van deze stappen is het mogelijk om de belangrijkste uitspraak van De Galan-II te valideren: dat in 2018 50% van de Rutte-II taakstelling verantwoord kan worden gerealiseerd (mits aan de bijbehorende condities voor realisatie wordt voldaan) en dat –bij acceptatie van die conclusie- een besparingsverlies van € 50 miljoen optreedt.
    e. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoe met de resterende problematiek kan worden omgegaan.
    f. We sluiten af met een aantal kanttekeningen en een aanbeveling.

Uitwerking

12. In de eerste plaats is een update gemaakt van het budgettaire kader. Het vermoedelijk beloop voor 2015 laat vooralsnog een overschrijding zien door enkele incidentele factoren.[4] Maar structureel is de OM-begroting eind 2015 sluitend. Het OM dient in de komende jaren, dus eigenlijk vooral de taakstelling van Rutte-II in te vullen van structureel € 52 miljoen. Op het personele en materiële budget gaat het om een taakstelling van structureel € 44 miljoen.[5]
13. De volgende stap is om na te gaan wat de structurele oploop is van de ombuigingsmaatregelen die het OM in de afgelopen jaren in gang heeft gezet. Hiervoor zijn de meest recente inzichten bij het OM en bij DG-control gebruikt. Die leveren het volgende beeld op (in miljoenen euro's):

Oploopeffect maatregelen	2016	2017	2018	2020 /structureel
Huisvesting	5	10	13	15
OM2020	0	6	15	25
Herinzet capaciteit ZSM	5	4	-	-
P-transitie	3	6	10	10
Totaal dekking	13	26	38	50
Totaal taakstelling	16	36	44	44
Overdekking taakstelling	**-3**	**-10**	**-6**	**+6**

Uit dit overzicht blijkt dat er structureel (vanaf 2020) een overdekking is van de taakstelling voor Rutte-II van € 6 miljoen. In de periode 2016-2018 treedt echter een besparingsverlies op van in totaal € 19 miljoen (ten opzichte van € 2 miljoen in het eerste concept). De reden daarvan is dat hoor en wederhoor tot een nieuwe schatting van de opbrengsten voor OM2020 heeft geleid.

14. Het OM geeft aan dat men inhoudelijk nog steeds volledig in OM2020 gelooft, maar dat door een aantal coördinatieproblemen (gebrekkige logistiek bij het aanleveren van zsm-zaken, moeizame implementatie BOSZ-systeem in de keten, hoog aanhoudingspercentage en uitval, zgn. "nietigheden", op koppelvlak OM\ZM) in de keten, de reeks waar De Galan-II vanuit gaat, op korte termijn niet meer haalbaar is. In een nader gesprek hierover bleek dat er wel maandelijks overleg is over de trage voortgang, maar dat er door geen van de aanwezige ketenpartijen hard gestuurd wordt op de knelpunten om besparingsverliezen te voorkomen. Die oplopende verliezen worden ook binnen de eigen organisatie niet maandelijks gesignaleerd, waardoor er geen corrigerende actie wordt ondernomen om besparingsverliezen te voorkomen.
15. Aan het OM is gevraagd om een scenario te doordenken, waarin vanaf heden bij OM2020 zowel inhoudelijk als financieel strak gestuurd wordt om dreigende knelpunten uit de weg te ruimen. In een dergelijk aanpak-scenario is het mogelijk dat het OM in 2018 met OM2020 weer op koers ligt. Dit betekent een besparingsverlies van in totaal € 24 miljoen in 2016 en 2017 ten opzichte van de oorspronkelijke reeks van 2 x € 15 miljoen.[6] Dit bedrag is in de tabel bij punt 13 verwerkt.
16. Omdat voor ZSM 70 assistent-officieren zijn aangetrokken, kunnen 75 officieren van justitie vanaf 2016 geleidelijk worden ingezet op andere taken, zoals de terrorismebestrijding waarvoor de *Van der Staaij* middelen beschikbaar zijn. Daardoor kunnen tevens de besparingsverliezen op OM2020 worden beperkt met € 9 miljoen tot € 15 miljoen.

---

[4] Dit betreft voor € 5 miljoen achterlopen op business case huisvesting; voor € 2,9 miljoen het tijdelijk wegwerken van voorraden en het restant betreft een overschrijding van de gerechtskosten die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

[5] De € 44 miljoen bestaat enerzijds uit € 42 miljoen deel taakstelling Rutte II en anderzijds de PMJ korting 2016 (€ 2,1 mln)

[6] De oorzaak van de besparingsverliezen is hier anders dan bij De Galan-II. Hier gaat het om onvoldoende *sturing*. De Galan-II ziet een andere reden voor besparingsverliezen: dat de medewerkers die anders moeten gaan werken niet in staat zijn om dat te doen in het tempo dat in de business case wordt verondersteld. Overigens zien we dat niet terug in de berekeningen die ten grondslag liggen aan het besparingsverlies van € 50 miljoen dat zij in hun rapport berekenen. Zie hiervoor bijlage 1; daaruit blijkt juist dat De Galan-II van een *snellere* oploop uitgaat van de besparingen dan in dit validatie-memo wordt verondersteld.

17. Dekking van het dan resterende besparingsverlies van in totaal € 19 miljoen kan op verschillende manieren worden gevonden, die afhankelijk van de (politieke) keuze beleidsmatig meer of minder pijn doen:
    - Met een kasschuif zou je de besparingsverliezen voor 2016-2018 in 3 jaar kunnen 'afbetalen' uit het structurele overschot van € 6 miljoen in de jaren na 2018.
    - Een alternatief is tijdelijk een lagere vervangingsratio; met 4% natuurlijk verloop in de periode tot 2020 kan het tijdelijke besparingsverlies vrij makkelijk worden opgevangen. Een ratio van 1:3 vervanging levert bijvoorbeeld per jaar ongeveer € 8 miljoen op; in twee jaar cumulatief € 16 miljoen.
    - Een derde alternatief is om hiervoor tijdelijk een deel van de vrijval van middelen in te zetten als gevolg van de daling van de criminaliteit; zie punt 25 hierna.
    - Tenslotte kan de politiek er ook voor kiezen om dit probleem op te lossen met een eenmalige intensivering.
    - Een combinatie van de diverse opties is natuurlijk ook denkbaar.
18. In deze opstelling worden geen intensiveringsmiddelen voor terrorismebestrijding ingezet. Dit betekent dat de oploop van *Van der Staaij* van € 15 miljoen nog vrij beschikbaar is, zij het dat door de herinzet van vrijvallende OvJ-capaciteit uit ZSM de fte's voor ongeveer de helft van de beschikbare middelen al beschikbaar is.
19. We hebben kennis genomen van de mening van het OM dat voor uitvoering van OM2020 structureel € 5 miljoen per jaar voor ICT noodzakelijk wordt geacht. Omdat een adequate onderbouwing hiervoor ontbreekt, vragen we het OM om hiervoor een goed plan op tafel te leggen. De bedragen die hiervoor zijn ingeboekt, zijn hiervan echter niet afhankelijk.

Samenvattend overzicht en validatie

20. De validatie-opdracht aan De Galan vraagt ook om een samenvattend inzicht waar het OM nu staat en vraagt ook om toekomstgerichte overwegingen. Zoals in punt 10 is opgemerkt, concludeert De Galan II dat in de kern de conclusies vergelijkbaar zijn met die van het rapport van De Galan I uit 2013: de oplopende taakstelling is haalbaar afgezien van het tijdpad en alleen indien aan alle randvoorwaarden is voldaan. De inschatting is dat de Rutte-II taakstelling slechts voor 50% verantwoord kan worden gerealiseerd in 2018. Temporisering leidt tot een besparingsverlies van cumulatief € 50 miljoen in de jaren 2016 -2018. Zie bijlage 1 voor de onderbouwing.
21. Onze validatie geeft een ander beeld:
    a. Het OM ligt tot nu toe op koers met de uitvoering van de taakstelling, die exclusief Rutte-II, in 2015 het structurele niveau van € 85 miljoen bereikt.
    b. Met de al in gang gezette maatregelen kan Rutte-II vanaf 2019 structureel worden gerealiseerd en treedt een overdekking op ten opzichte van de taakstelling van € 6 miljoen. Deze conclusie komt overeen met De Galan-II, zij het dat het overschot dat De Galan-II raamt, groter is dan in deze *second opinion*.
    c. Op basis van de nieuwste inzichten over de oploop van de opbrengsten van de lopende maatregelen treedt er in de periode 2016-2018 een (eenmalig) besparingsverlies op van € 19 miljoen; 38% van het besparingsverlies dat door De Galan-II werd ingeschat. Dit verlies hangt vooral samen met het feit dat tot nu toe onvoldoende krachtig is gestuurd op realisatie van de besparingen bij OM2020.
    d. Er is een scala aan mogelijkheden om het besparingsverlies te dekken. Afhankelijk van de (politieke) keuzes die worden gemaakt, is het mogelijk om het primair proces van het OM te ontzien zonder op het budgettaire vlak belangrijke concessies te doen.
    e. Structureel is er een overdekking van de taakstelling van € 6 miljoen per jaar, die ingezet kan worden ter dekking van claims voor de effecten van nieuwe wetgeving, snel groeiende uitgaven zoals internationale rechtshulp of ombuigingen die op langere termijn niet duurzaam lijken, zoals die op de ICT-uitgaven. Een andere optie is om de middelen in te zetten voor één van de business cases voor ketenoptimalisatie; zie verder bij punt 22.
    f. Voorts is nog € 15 miljoen vrij beschikbaar aan middelen van de motie *Van der Staaij*, zij het dat door herinzet van menskracht uit ZSM al in circa de helft van de personeelsbehoefte is voorzien.

Kanttekeningen

22. In het bovenstaande beeld is dus geen rekening gehouden met de efficiencyvoordelen van ketenoptimalisatie zowel aan de voorkant (minder *rework* van PV's) als aan de achterkant (minder scanners). Daarmee zouden kansen voor (nog) doelmatiger werken kunnen worden gerealiseerd: sneller, beter en goedkoper. Realisatie van de baten hiervan vraagt om investeringen waarvoor je de overdekking voor Rutte-II eveneens zou kunnen inzetten.[7]
23. De succes- en faalfactoren die De Galan formuleert, zijn voor realisatie van deze projecten van levensbelang; met name goede regie en samenwerking tussen de ketenpartners. Het is belangrijk dat hiervoor gezamenlijk een projectorganisatie wordt ingericht.
24. Belangrijk is ook om een zorgvuldige transitie voor te bereiden door te starten met experimenten/pilots, bijvoorbeeld in één parket.
25. In het kader van de update heeft De Galan-II in paragraaf 2.4 ook gekeken naar de recente daling van de criminaliteit, maar dat verder niet in de beschouwing betrokken. Op basis van het recente PWC-rapport is het voor het eerst mogelijk om 'de productie' van het OM en de bijbehorende budgetten in p x q termen te categoriseren. Op basis daarvan is met behulp van de meest recente inzichten over PMJ die op 19 oktober jl. met het WODC zijn besproken, een vooruitberekening te maken van de OM-budgetten bij *ongewijzigd ex ante service level* 2015. Volgens het WODC is de criminaliteit in 2014 en 2015 opnieuw gedaald; cumulatief gaat het om een daling van 6-8%.[8] De structurele negatieve doorwerking hiervan op de p x q berekende budgetten van het OM vanaf 2017 bedraagt circa € 24-32 miljoen.
26. Er zijn dan twee opties. De eerste optie is dat het kabinet bij VJN ervoor kiest om de vrijvallende middelen bij het OM te gebruiken voor een intensivering in de veiligheidsketen. Dan zal het OM dit bedrag (of een deel ervan) mogen houden. Het is dan wel zaak dat het OM die vrijgevallen middelen en menskracht zodanig stuurt dat inefficiënties worden voorkomen zodat de middelen daadwerkelijk leiden tot daling van de voorraden en snellere doorlooptijden op prioritaire thema's.
27. De tweede optie is dat het kabinet niet voor intensivering kiest. In dat geval mogen we ervan uitgaan dat FEZ van V&J en de IRF deze daling bij VJN zullen afromen van het OM-budget. Het OM staat dan voor de opgave om de komende jaren een bedrag van € 24-32 miljoen te vinden. De opbrengsten van de business cases die de veiligheidsketen optimaliseren kunnen daarvoor worden ingezet en voor zover die tekort zouden schieten, zou er bezuinigd moeten worden op het primaire proces *zonder* dat daarmee overigens het *ex ante service level* 2015 wordt aangetast. Om hier tot meer concrete uitspraken te komen, is meer inzicht nodig in de kosten en opbrengsten van de business cases (zie punt 22).
28. Een kanttekening die hierbij past, betreft de onzekerheden over prestaties van ketenpartners; met name van de Nationale Politie in de komende tijd als ook van de criminaliteitsontwikkeling. Er moet voldoende flexibiliteit in de veiligheidsketen blijven om zekere fluctuaties in de werklast aan te kunnen, zonder gelijk tegen capaciteitsgrenzen aan te lopen; kwalitatief of kwantitatief.

---

[7] Uiteraard zullen hier keuzes moeten worden gemaakt: niet alles kan tegelijk.

[8] Implicatie hiervan is overigens dat in 2015 het prestatieniveau van het OM ook met ruwweg 6-8% is gedaald; de budgetten zijn tijdens het begrotingsjaar immers niet neerwaarts bijgesteld. In werkelijkheid lijkt de daling overigens nog veel groter, bijna 15% volgens de meest recente informatie. Omdat de begroting hierop niet is aangepast tijdens het begrotingsjaar is de productiviteit van het OM gedaald (anders gezegd: de kostprijs per product sterk gestegen) en/of is capaciteit ingezet voor productie die tot nu toe niet wordt gemeten. Het OM heeft recentelijk een illustratieve berekening hiervan gemaakt, die uitkomt op circa € 12 miljoen. Pas in de begroting 2017 is voor het eerst de politieke keuze aan de orde om hoe de gedaalde criminaliteit door te vertalen in het OM-budget.

Aanbeveling

De aanbeveling is om op financieel terrein tussen OM en DGRR een nieuwe start te maken. Een illustratie van de noodzaak hiertoe is dat de informatie voor de uitvoering van deze opdracht niet standaard beschikbaar was. Een tweede illustratie is dat tijdens deze validatie pas in tweede instantie duidelijk is geworden dat de besparingsreeks voor OM2020 voor de periode 2016-2018 niet meer actueel was -terwijl men vreemd genoeg *inhoudelijk* wel op de hoogte was van de coördinatieproblemen- en dat er evenmin op werd gestuurd om de besparingsverliezen zoveel mogelijk te beperken. Implicatie daarvan is dat het OM en het departement financieel hierdoor onvoldoende *in control* zijn. Een derde voorbeeld is dat er op ICT-terrein geen goede p x q onderbouwde plannen beschikbaar zijn voor het OM.

I. De bereidheid om een nieuwe start te maken bestaat over en weer zeker. Het PWC-rapport legt daar een inhoudelijke basis voor en het rapport van De Galan formuleert daarvoor een aantal kritische succesfactoren. De gezamenlijke uitwerking hiervan kan bijdragen aan een meer zakelijke en transparante afweging en besluitvorming over het budget van het OM en van de prestaties die het OM daarvoor gaat leveren. Een cruciaal startpunt daarvoor is het opstellen van een *baseline* voor de begroting bij ongewijzigd beleid. Maar dit is slechts de eerste trap van een drietrapsraket.

II. Omdat het OM in een keten opereert en de keten altijd zo sterk is als de zwakste schakel, is het belangrijk om gelijktijdig ook te werken aan betere samenwerking met de rest van de veiligheidsketen. Daar liggen vele kansen op efficiencyverbetering die met dezelfde budgettaire middelen het land veiliger kunnen maken. Iedereen die ik heb gesproken spreekt zich hiervoor uit, maar tussen droom en daad blijken er vele praktische bezwaren te zijn, waardoor de progressie beperkt is. Het zou goed zijn als de ketenpartners in de aanloop naar een nieuw regeerakkoord elkaar opzoeken en een nieuwe start maken. Dat is de tweede trap van de raket.

III. En de derde trap is het Ministerie van V&J zelf, dat een bijzondere verantwoordelijkheid draagt om die ketenregie daadwerkelijk tot stand te brengen en daarmee de verbetering van effectiviteit en doelmatigheid van de veiligheidsketen. *Just do it*.

Tot slot

Een laatste opmerking die ik wil maken betreft de noodzaak om nu al na te gaan denken over de mogelijkheden voor verdere productiviteitsverbetering in de jaren na 2018. In een nieuw regeerakkoord is er een gerede kans dat opnieuw een efficiencytaakstelling zal worden opgenomen. Hoe kan het OM een nieuwe taakstelling realiseren? Punt dat daar wellicht bovenop komt, is dat de criminaliteit de komende jaren nog verder daalt en de intensiveringen van een nieuw kabinet in de veiligheidsketen onvoldoende blijken om daling van de budgetten van het OM te voorkomen. Tot nu toe is het primair proces zo veel mogelijk ontzien. Is dat in zo'n scenario nog steeds mogelijk? Zou het OM niet moeten nadenken over een flexibiliseringsscenario om dalende budgetten te kunnen opvangen zonder de kwaliteit van het OM-werk in gevaar te brengen? Dat denkproces zou nu alvast op gang moeten worden gebracht! Cruciaal daarbij is om samen met ketenpartners op te trekken om dat in de keten nog belangrijke efficiencywinst mogelijk is.

Bijlage 1

Cijfermatige onderbouwing van De Galan-I

Rutte II:

De taakstelling Rutte II boven op de eerder opgelegde taakstelling loopt op van 16,7 mln in 2016 naar 38,2 mln in 2017 en 46,6 mln structureel vanaf 2018. Deze taakstelling moet dan grotendeels gevonden worden in een verdere reductie van het aantal fte's. Dit kan dan niet meer via natuurlijk verloop maar betekent dat er gedwongen ontslagen nodig zijn. Dat betekent dan ook dat er ook sprake zal zijn van een formele reorganisatie. Wij hebben ingeschat dat tenminste 70 procent van die fte's bij een gedwongen vertrek nog dient te worden doorbetaald volgens de bestaande rechtspositionele regelingen; die salariskosten blijven dus nog voor rekening van het OM (eigen risicodrager) komen met een langere doorlooptijd van 3 tot 5 jaar. Wij hebben in onze rekensom (het blijft een raming)rekening gehouden met 4 jaar doorlooptijd van de kosten bij ontslag met een afbouw van 80,60, 40 tot 20 procent van de salariskosten in het 4[e] jaar.

Personeel	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
Rutte 2 taakstelling	-17	-38	-47	-47	-47
In te vullen met 70 % gedwongen ontslag in mln. via loonsom	-11,9	-26,6	-32,9	-32,9	-32,9
Uitverdieneffect: doorloop salariskosten in een afbouw 80, 60, 40,20 procent					
Tranche 2016 uitverdieneffect bij 11,9 reductie	9,52	7,14	4,76	2,38	
Tranche 2017 uitverdieneffect bij 14,7 reductie		11,76	8,82	5,88	2,94
Tranche 2018 uitverdieneffect bij 9 reductie			7,2	5,4	3,6
Uitverdieneffect totaal door doorlopen salarislasten na gedwongen ontslag	9,52	18,9	20,78	13,66	6,54
Netto besparing bij Rutte II	-7,48	-19,1	-26,22	-33,34	-40,46

NB Deze benadering betreft nadrukkelijk een schatting van het aantal gedwongen ontslagen. In de eerste ronde is al zoveel mogelijk op vrijwillig vertrek aangedrongen met inzet van faciliteiten.

De toelichting hiervoor is door De Galan verstrekt. Het is de onderbouwing voor de conclusie in De Galan-I dat Rutte-II een risico is voor het primair proces. De tabel gaat echter over een andere vraag: of de ombuiging van Rutte-II zonder gedwongen ontslagen kan plaats vinden. Er wordt geen koppeling gelegd tussen gedwongen ontslagen en primair proces en dus kan het risico voor het primair proces niet *kwantitatief* worden gevalideerd op basis van deze tabel. De Galan beroept zich ook op vele gesprekken, die toen met medewerkers zijn gevoerd. Voor ons vormen die een te onzekere *kwalitatieve* basis om de conclusie van De Galan-I te ondersteunen.
Uit de validatie van De Galan-II blijkt echter (zie de hoofdtekst) dat het OM op koers ligt om de taakstelling van Rutte-II te realiseren zonder het primair proces te belasten. Met de toenmalige minister van V&J is in 2013 afgesproken dat er in principe geen gedwongen ontslagen vallen bij het OM. Sindsdien wordt geprobeerd via gericht HRM-beleid het verloop te stimuleren. Gegeven het natuurlijke verloop in de komende jaren wordt vooralsnog bij het OM en bij V&J verwacht dat gedwongen ontslagen niet aan de orde zijn bij ongewijzigd beleid.

Verschillenanalyse validatie en De Galan-II

Het kader hieronder uit het rapport van De Galan-II onderbouwt de conclusie van De Galan-II dat er besparingsverliezen optreden tot een bedrag van € 50 miljoen in de periode 2016-2018 ten opzichte van de nog uitstaande taakstelling van het OM.
Waarom komt deze validatie tot een andere conclusie? Eerst is vastgesteld dat de ombuigingen tot en met 2015 zijn gerealiseerd. De Galan-II komt echter (impliciet) op een tekort van structureel € 15 miljoen uit. Cumulatief voor de periode 2016-2018 dus een bedrag van € 45 miljoen.
Daarna is de oploop van de taakstelling van het OM geactualiseerd. De Galan-II komt uit op een reeks van € 19, 44 en structureel € 54 miljoen; zie tabel 2. Op basis van de nota van Ralph van den Broek resulteert nu een (lagere) reeks van € 16, 36 en structureel € 44 miljoen. Tot en met 2018 verklaart dit een verschil van € 21 miljoen. Samen met het verschil in startsituatie is het beeld bij De Galan-II daarmee - € 66 miljoen - somberder.

Tabel 2 *Taakstelling 2016-2021 volgens De Galan-II versus de validatie in miljoenen euro's*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
De Galan-II	19	44	54	54	54	54
Validatie	16	36	44	44	44	44
Verschil	**-3**	**-8**	**-10**	**-10**	**-10**	**-10**

Vervolgens laat tabel 3 van De Galan de oploop in het besparingspotentieel zien.

Tabel 3 *Oploop besparingen in De Galan-II in vergelijking met de validatie in miljoenen euro's*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Huisvesting	8	15	19	19	23	23
OM2020	15	15	15	20	25	32
Digitalisering 250 fte's	0	0	2	10	13	15
OM envelop	0	10	10	10	10	10
Diverse efficiencymaatregelen	0	-3	-3	-3	-3	-3
Vervangingsratio 1:3 t/m 2015	2	2	2	6	6	6
Totaal	**25**	**39**	**45**	**62**	**74**	**83**
Validatie[9]	13	26	38	50	50	50
Verschil	**-12**	**-13**	**-7**	**-12**	**-24**	**-33**

De oploop in de validatie is structureel lager; dat betekent dus dat De Galan-II ondanks de problemen die zij voorzien in de uitvoering optimistischer over besparingen zijn dan deze validatie. In de periode 2016-2018 gaat het om een bedrag van € 32 miljoen.
Per saldo is het beeld bij De Galan-II € 34 miljoen ongunstiger; namelijk € 66 - € 32 miljoen.

[9] Zie tabel met onderbouwing bij punt 14 in hoofdtekst

Nadere toelichting op Galan 2 rapport

Bij het onderzoek naar het besparingspotentieel van het OM is gewerkt vanuit verschillende benaderingen: niet alleen is gekeken naar de verschillende begrotingen en realisatiecijfers, maar ook naar de werkprocessen zelf op diverse locaties en er zijn veel gesprekken gevoerd met onder meer leidinggevenden zoals de parketbesturen. Daarbij is het besparingspotentieel uiteraard besproken en mede op basis daarvan zijn inschattingen gemaakt.

Het totaal beschikbare budget voor het OM wordt door het College verdeeld, inclusief taakstellingen, over alle onderdelen en parketten. Daartoe dienen onder meer de ruitgesprekken waar taken en middelen per onderdeel/parket worden besproken.

De personele gevolgen van de taakstelling worden gemonitord en (deels) gestuurd via het proces P-transitie.

De beschrijvingen in ons rapport en de analyse van de geraamde effecten van de te nemen maatregelen zijn als volgt samen te vatten:

x mln €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
peildatum 1 mei 2015							
TAAKSTELLING totaal (blz. 5 Galan2; cumulatief)	-89	-108	-133	-143	-143	-143	-143
Geraamde opbrengst maatregelen:							
1. ICT-budget (realisatie)	10	10	10	10	10	10	10
2. Huisvesting conform businesscase (excl. Personeel); cumulatief	16	24	31	35	35	39	39
3. OM2020 vernieuwing werkprocessen/organisatiemodel geschat op 10% van de loonkosten	PM	15	15	15	20	25	32
4. Personeel vervangingsratio 1:3 tot en met 2015 (2012-2015)	16	18	18	18	22	22	22
5. Personeel doorzetten via doorberekening naar derden (Politie, Slachtofferhulp, CJIB)	9	10	10	10	10	10	10
6. Reductie 250 fte mogelijk bij digitalisering (Gemiddelde personeelslast 50 k)	0	0	0	2	10	13	15
7. Diverse efficiency maatregelen sinds 2011 (waarvan 5 mln minder inhuur) cf. bijlage 6	13	13	10	10	10	10	10
8. Herallocatie fte's binnen OM bij inzet agv intensiveringen (OM envelop)	10	10	20	20	20	20	20
TOTAAL tekort als schatting	PM	-8	-19	-23	-6	6	15
ad.3 Bruto loonsom 320 mln							
ad.6 Hangt sterk af van tempo digitalisering !							